

PAGANI María Laura

Cuestiones de sociología n° 8 (2012). ISSN 2346-8904.

<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar>

## **La participación ciudadana para la mejora de la gestión local: realidades, mitos y desafíos sobre los Presupuestos Participativos**

### ***Citizen Participation for the Improvement of Local Management: Realities, Myths and Challenges about the Participatory Budgets***

**María Laura Pagani**

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales / CONICET (Argentina)  
mlpagani76@gmail.com

#### **Resumen**

Las concepciones sobre el fenómeno participativo son amplias y generan varias posiciones. Diversos autores coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como un lugar privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas, contribuyendo a una gestión más transparente, eficiente, inclusiva y democrática. Esta cercanía permitiría una participación de los actores locales en los procesos de desarrollo comunal, posibilitando que diagnostiquen sus problemas, participen de instancias de decisión, elaboración y evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, se advierte que mediante las políticas de participación el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad y se emplean como medio para la construcción artificial de consensos y manipulaciones políticas.

Este artículo indaga acerca de los fundamentos, las metodologías de implementación y los resultados de cuatro casos de Presupuesto Participativo (La Plata, San Fernando, San Miguel y San Martín). Los ejes de análisis indagan acerca de la caracterización de los proyectos surgidos de esta política, los cambios en las modalidades de gestión local y el tipo de participación de la sociedad. Se utilizaron entrevistas en profundidad semi estructuradas, observaciones, estrategia de investigación documental sobre fuentes secundarias de información elaboradas por los municipios (página web,

normativa, documentación institucional, folletería, estadísticas) y trabajos académicos elaborados por otros investigadores.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, municipios, presupuesto participativo, gestión local

## **Abstract**

The conceptions of participatory phenomenon are wide and generate various positions. Several authors agree that municipal government, as the face of the State closer to its citizens, is the privileged place to develop participatory public policies, which contributes to make more transparent, efficient, inclusive and democratic the government management.

This proximity would allow local actors to participate in communal development processes and would enable them to diagnose problems, participating in decision-making and public policies designing and its evaluation. Moreover, it is noticed that the State transfer its duties to the society through manipulation of participatory policies, which are used as artificial means to build consensus.

This article explores the fundamentals, implementation methodologies and results in four cases of participatory budgeting (in La Plata, San Fernando, San Miguel and San Martín). The main lines of analysis focused on the characterization of the projects generated by this policy, the changes in local management and the type of social participation. This research used semi structured and in depth interviews, observations, documentary research with secondary sources of information generated by municipalities (website, laws, institutional documentation, brochures, statistics) and academic works produced by other researchers.

**Keywords:** Citizen participation, municipalities, participatory budgeting, local management

## **Presentación**

Diversos autores coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como un lugar privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas, contribuyendo a una gestión más transparente, eficiente, inclusiva y democrática (Brugué, y Gomá, 1998; Ziccardi, 2004; Cravacuore, 2009, entre otros). Esta cercanía permitiría una participación de los actores locales en los procesos de desarrollo comunal, posibilitando que diagnostiquen sus problemas, participen de instancias de decisión, elaboración y evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, se advierte que mediante las políticas de participación el Estado traslada sus responsabilidades a la sociedad (Pérez-Brito, 2004) y se emplean como medio para la construcción artificial de consensos y manipulaciones políticas (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Como podemos observar, las concepciones sobre el fenómeno participativo son amplias y generan varias posiciones. En este sentido, para Alayón (1998: 16) la

participación no debería valorarse a priori como positiva o negativa, ya que puede utilizarse con diferentes objetivos: “puede conducir indistintamente a la integración o al cambio social, según sea el encuadre teórico que oriente su acción. El problema no es entonces, que la comunidad se organice y participe, lo que varía es para qué y a qué niveles. La participación puede ser convocada para convalidar, tanto para cuestionar”.

El Presupuesto Participativo (en adelante PP) es una de las metodologías de participación ciudadana que se ha extendido en los años 2000 en nuestro país. Una década antes muchos municipios, de la mano de los procesos de descentralización, atravesaron un proceso de redefinición de sus roles e incorporaron en sus agendas de gobierno nuevas problemáticas sociales. Como explica García Delgado (1998), estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos y los municipios se vieron obligados a generar una gestión más “eficiente”, incorporando nuevas herramientas de gestión e iniciando, en los municipios de mayor cantidad de habitantes, procesos de desconcentración territorial. Un ejemplo de estas nuevas herramientas de gestión fue la elaboración de planes estratégicos locales y la implementación de consejos consultivos, bajo distintas modalidades, que obtuvieron resultados dispares.

A partir de la crisis del 2001 y del surgimiento de las asambleas barriales se promovieron otras experiencias de participación que intentaron canalizar la movilización y demandas populares. En este marco surgen las primeras experiencias de PP, política novedosa en nuestro país y que si bien ha aumentado el número de municipios que lo llevan adelante, en la actualidad de un total de 2246 sólo 44 cuentan con PP (de los cuales 15 se desarrollan en la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>).

En este marco el PP comienza a ser temática de reflexión tanto en ámbitos académicos como de la propia administración pública. Por lo general, son trabajos que presentan experiencias de casos particulares, es decir de un municipio (Ford, 2009; Abdulhadi, 2009; Tecco y López, 2009, por citar algunos ejemplos). Sin embargo, en aquellos países cuentan con mayor experiencia en la implementación de PP (como en Brasil, Chile y España) se ha avanzado en la realización de estudios comparativos e incluso entre experiencias de distintos países (Blanco Filolla, 2002; Pineda Nebot y Fernández Rodríguez, 2005; Cabannes, 2007, entre otros). En nuestro país, los antecedentes de distintos casos de PP son más escasos (Carmona, 2009; López Acotto, Adaro y Seijo, 2009 y Annunziata, 2011).

Este artículo indaga acerca del desarrollo de cuatro casos de Presupuesto Participativo (La Plata, San Fernando, San Miguel y San Martín) a partir del análisis de los fundamentos que dieron origen a la política, la implementación y los resultados en

---

<sup>1</sup> Según la Red Argentina de Presupuesto Participativo, de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, los municipios que cuentan con PP son Avellaneda, Berisso, General Pueyrredón, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Quilmes, Rivadavia, San Fernando, San Martín, San Miguel, Tandil, Zárate. <http://www.rapp.gov.ar/node/1532>, acceso 20/03/2012.

relación a la sociedad ya la gestión local.

Para alcanzar estos objetivos se adoptó una metodología cualitativa. En este punto vale realizar una aclaración, el acceso a la información de los municipios fue dispar, en algunos casos se utilizaron entrevistas en profundidad semi estructuradas para relevar la opinión de funcionarios y vecinos participantes y observaciones de las asambleas (La Plata)<sup>2</sup>. En todos los municipios abordados se empleó la estrategia de investigación documental para analizar fuentes secundarias de información elaboradas por los municipios (página web, normativa, documentación institucional, folletería, estadísticas) y trabajos académicos elaborados por otros investigadores. En los casos de San Fernando y San Martín se estableció contacto con los funcionarios que coordinaban los PP. El análisis de San Miguel se realizó exclusivamente a través de fuentes secundarias, al no poder acceder a otro tipo de información.

El artículo se estructura en los siguientes apartados. En primer lugar se presenta un relevamiento teórico sobre el tema del PP y sus antecedentes, los argumentos que implican valoraciones positivas y negativas para su implementación y las condiciones que marcan algunos autores respecto del marco de viabilidad.

En un segundo momento se abordan los cuatro casos en tres apartados que recorren los objetivos propuestos: la fundamentación de los PP, el análisis de la implementación (a partir de tres ejes fundamentales: áreas responsables, metodología del proceso y monto asignado) y la presentación de los resultados (que toma tres dimensiones: la participación en la comunidad, los proyectos surgidos en estos espacios y las implicancias para la gestión municipal). El análisis se realiza en cada caso en particular y se establecen comparaciones. Finalmente, se plantean algunas reflexiones finales.

### **Presupuesto Participativo: definiciones y antecedentes**

Una de las primeras prácticas de PP fue en 1989 en Porto Alegre, Brasil, donde a instancias del partido gobernante (el Partido de los Trabajadores) los ciudadanos intervinieron en la creación de políticas públicas (Genro y Souza, 1998). Esta herramienta se extendió por distintos municipios de Brasil, España, Perú, Chile, por mencionar algunos ejemplos.

Mujica Barrientos (2005) define al PP como una forma de participación directa de la ciudadanía en la jerarquización y destino de los recursos locales, la determinación de las prioridades, dónde y cuándo realizar inversiones y sobre los planes y acciones que debe llevar a cabo el gobierno. Si bien la herramienta admite distintas modalidades

---

<sup>2</sup> Las observaciones de las asambleas se realizaron desde el año 2008 y algunos avances de esta información fueron expuestos en trabajos anteriores (Pagani, 2011; Arce y Pagani, 2009). Las notas de campo que fueron tomadas en base a los siguientes ejes, entre otros: identificación de actores participantes y sus principales interacciones (acuerdos, conflictos, etc), cantidad de asistentes en las asambleas, continuidad y participación, nivel de información previa, expectativas y motivaciones, temas tratados, tipo de propuestas realizadas, opiniones de los actores sobre el proceso.

y metodologías de aplicación, como presentaremos en el siguiente apartado, por lo general se inicia el proceso con una serie de reuniones de consultas a la ciudadanía, en la que se presentan propuestas o proyectos en un ciclo organizado de discusiones y toma de decisiones donde inicialmente se priorizan las demandas y luego pasan por una evaluación técnica y financiera.

Avritzer (citado en Ford, 2009) sintetiza que el PP es una política que combina cuatro elementos: a) la cesión de soberanía del poder ejecutivo local a asambleas ciudadanas; b) la introducción de formas de participación asamblearia y de formas de delegación consejista; c) la autorregulación soberana de esas asambleas; y d) la intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres.

Del análisis de experiencias concretas surge la identificación de los siguientes argumentos que favorecerían su implementación: a) favorece una mejor redistribución de recursos y transparencia de los fondos públicos (Navarro, 1998; Harnecker, 1999); b) incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales y promueve mayor equidad social en la inversión pública (Souza, 2004) y; c) reduce prácticas clientelares debido a cambios significativos en la mediación política generando nuevos liderazgos “representativos” (Navarro, 2008) y mediante la institucionalización de poderes en la comunidad (Merino, 2002; Blanco Fillola, 2002).

Por otra parte, Cavalcanti Fadul y Maia Muñoz (2000) advierten ciertos riesgos y dificultades en la implementación de PP: la evaluación técnica desvirtúa la manifestación popular, las convocatorias insuficientes contribuyen a que la participación no sea representativa, la posibilidad de que los gobiernos utilicen este mecanismo como una nueva forma de clientelismo, que las propuestas no sean viables económicamente por restricciones presupuestarias, entre otras. Sobre ésta última problemática los autores indican que el bajo monto destinado a las propuestas surgidas de la comunidad implicaría “dividir correctamente lo que sobra” de los gastos del funcionamiento municipal.

Otros autores, como Harnecker (1999), señalan que las prácticas efectivas del PP deben enmarcarse teniendo en cuenta un conjunto de condiciones que favorezcan su instrumentación. Entre ellas se destaca: que el proceso sea de carácter vinculante; que el porcentaje de los recursos en debate comprenda una porción creciente y mayoritaria del presupuesto; que el debate no se limite al tema de gasto público (sino que se incluya en la discusión el sistema fiscal de la ciudad) y que se genere una estructura de participación y representación adecuada. Para esta autora, además, debe tenerse en cuenta el contexto político y social de aplicación, es decir, cada experiencia es particular. Irarrazaval (2005: 7), retomando a Kliksberg, concluye que para que los procesos participativos sean efectivos, “estos deben darse en un marco de participación sistemática; es decir no se trata de consultas puntuales o aisladas, deben tenerse en consideración aspectos culturales e históricos de la población, y deben desarrollarse dentro de un marco amplio y no restrictivo de las instancias de participación”.

## Los fundamentos de los PP

Como permite pensar Blanco Fillolla (2002), para comprender el desarrollo de las políticas de participación es necesario entender los procesos coyunturales más amplios en los que se enmarcan. Si bien por cuestiones de espacio y objetivos propuestos para este trabajo, centrados en el desarrollo del PP en cuatro casos, no podemos detenernos en caracterizar los procesos socio-políticos más generales de cada municipio, daremos cuenta brevemente del marco en el que surgen estas políticas de participación a fin de aportar más información acerca del contexto general donde se implementan los PP.

Si analizamos cómo se fundamentan el ingreso de estas políticas a las agendas gubernamentales se identifica que en la mayoría de los PP abordados se inicia a propuesta de los ejecutivos municipales, salvo en San Miguel. Este último caso es particular porque el PP fue promovido en el 2004 “desde abajo”, por el “Movimiento por la Carta Popular”<sup>3</sup> y finalmente en el 2007, con la asunción de un nuevo gobierno local, se implementó con un papel destacado de la UNGS (que realizó capacitaciones).

*“...Para las organizaciones es una lucha buscada desde hace años, convirtiéndose en uno de los logros más importantes de los movimientos sociales, lo cual hace que la forma de hacer política sea un camino de transformación, distribución de la riqueza y el territorio y el protagonismo popular del conurbano bonaerense...”*  
(Carta Popular, en Martínez, 2008: 6)

En San Fernando, el PP se implementa en el marco de procesos más amplios de participación y de un plan global de gestión. Asimismo, se reconocen como antecedentes del PP (Basconi, 2009) a las jornadas de consulta y participación ciudadana realizadas desde el año 1998 (relevamiento de las necesidades de los ciudadanos y satisfacción respecto de las políticas municipales); las audiencias públicas y la creación en el 2004 de la Mesa de Enlace en los barrios.

*“La decisión de implementarlo radica en dar cumplimiento a uno de los objetivos establecidos en el Plan de Gobierno 2007-2011 que apunta a lograr un gobierno más eficiente al servicio del vecino, generando una herramienta que permita ampliar los criterios de consulta vecinal.”* (Decreto N° 447/11, Reglamento de Implementación del PP de la Municipalidad de San Fernando).

En La Plata el PP se implementa luego de un profundo proceso de descentralización iniciado en los años '70 cuando se crean las delegaciones municipales, que

---

<sup>3</sup> Este movimiento nucleaba a 35 organizaciones sociales y territoriales que demandaban la aplicación del 10% del presupuesto general en este instrumento (Carmona, 2009).

desde 1992 se denominaron centros comunales<sup>4</sup>. En el 2008 el PP se inicia tras la elección de un nuevo intendente que propuso una serie de políticas “novedosas” (como el reciclado de basura, cambios en el sistema de transporte y las políticas de participación) a fin de marcar cambios con la gestión anterior que había gobernado durante 16 años la ciudad. A nivel discursivo se presentan estas iniciativas como prácticas que tienden a la mayor transparencia, la modernización y la profundización de la democracia.

*“Se constituye como elemento fundamental para una democracia participativa como medio eficaz de descentralización”, se enmarca en las “Reformas de segunda generación del Estado” y se presenta como “bandera de la modernización”. (La Plata, Decreto N° 254/08). “... Se hace más transparente el ejercicio de la práctica política, descentralizando las decisiones a nivel local y rompiendo con el modelo de gobierno centralista y neoliberal que tiende naturalmente a la exclusión social y que gobernó tantos años en nuestra Ciudad” (palabras del intendente, Diario El Día, 22/02/08, <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20080222/laciudad54.htm>, acceso el 20/04/2012).*

En San Martín, el PP surgió como un programa de la Dirección de Presupuesto y Finanzas y se inició con un conjunto de reuniones previas en el municipio con las entidades intermedias de cada barrio. El eje de esta experiencia estuvo marcado en la eficiencia en el uso de recursos y en el impacto social.

*“El Presupuesto participativo apunta a mejorar el diálogo entre el Municipio y la ciudadanía, fortaleciendo los lazos comunitarios y haciendo más eficiente el manejo de los recursos (...) implica un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas, que se encuentra abierto a los ciudadanos, quienes pueden participar opinando sobre la aplicación de los fondos públicos y, a la vez, controlar las rendiciones de cuenta referentes a su utilización” (Declaraciones del Intendente de San Martín, en: [http://www.sanmartin.gov.ar/sitio/comunica\\_inst/comunicados.asp?id=3](http://www.sanmartin.gov.ar/sitio/comunica_inst/comunicados.asp?id=3), acceso 26/7/2011).*

Un dato relevante que se relaciona con la institucionalidad de los PP es que en todos los casos se cuenta con un marco normativo que los sustenta: decretos, ordenanzas y reglamentos, que además en los municipios de San Fernando y San Miguel son expuestos en las páginas web institucionales.

---

<sup>4</sup> En la actualidad los Centros Comunales ascienden a 18 y tienen por objetivo lograr un mayor acercamiento de la gestión municipal a la población de la periferia.

## Implementación: cómo se llevan a cabo los PP

En este apartado se presenta de forma descriptiva una síntesis de la implementación de los cuatro PP analizados siguiendo tres ejes: área municipal a cargo de esta política, metodología y organización y tipo de presupuesto asignado (en caso de ser un monto fijo se identificará el criterio de asignación). Al finalizar este apartado se describen las diferencias en cuanto a la implementación de los PP.

Respecto del funcionamiento del PP en **La Plata**, existen dos áreas de competencias específicas que dependen directamente del intendente: el Consejo de Presupuesto Participativo (con la responsabilidad de organizar el ciclo de asambleas y la consulta popular) y la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo (que organiza la ejecución de los proyectos). Si bien no es una metodología acabada, y se han implementado cambios en las distintas ediciones, la cantidad actual de zonas con asambleas son 40 (4 en el casco urbano y 36 en la periferia de la ciudad, cubriendo todos los centros comunales). En estas se desarrollan 4 encuentros, durante 4 meses: en el primero se presenta la metodología de funcionamiento del PP (días, horarios, rol de los asistentes, tipos de proyectos que pueden presentarse y el cronograma de trabajo). Durante el segundo y tercer encuentro los vecinos debaten sobre sus proyectos e ideas (que pueden presentarse de manera individual o grupal, bajo el requisito de que sean competencia municipal) y, en el último encuentro, se determinan los proyectos que serán presentados en una votación popular, en la que pueden participar todos los habitantes de la ciudad de más de 16 años.

Las asambleas son coordinadas por el equipo técnico del Consejo del PP (compuesto por 6 personas rentadas y 4 voluntarias). También colaboraran el administrador y empleados de los Centros Comunales de la municipalidad.

El gobierno municipal cuenta con un presupuesto fijo para el PP y concreta tantos proyectos como puedan ser contenidos por la partida asignada a cada asamblea (el monto se determina según las necesidades identificada por los vecinos y proyectos presentados), siguiendo la cantidad de votos que obtuvo cada proyecto.

En **San Fernando** el PP se implementa a través de la Coordinación General del Programa Presupuesto Participativo, del Área de Modernización y Control de la Gestión Municipal, Secretaría de Economía y Planificación. Durante el año 2011 el PP se organizó a partir de 5 zonas que responden a una división que establece un Decreto del Ejecutivo, en base a los circuitos electorales. Estas zonas, además, coinciden con la conformación barrial que tiene el Partido y con la circulación de la población en relación a las barreras físicas que lo atraviesan (vías del ferrocarril Mitre, Acceso Norte, Ruta 202, etc).

El PP se desarrolla en 3 etapas a lo largo del año: en la primera se realizan 14 asambleas donde los vecinos de las distintas zonas presentan ideas. En una segunda etapa, los vecinos que participaron en las asambleas zonales reciben una capacitación y transforman las ideas en proyectos, acompañados por facilitadores (personal mu-



nicipal capacitado) y con el asesoramiento de técnicos municipales especialistas en cada uno de los temas. El proceso culmina con una elección abierta de proyectos por zonas donde los vecinos y vecinas de la ciudad eligen los proyectos que se ejecutarán al año siguiente. Los vecinos monitorean la ejecución de los proyectos a través de una Comisión de Seguimiento.

Este municipio cuenta además con un PP destinado a jóvenes, entre 15 y 29 años, con una metodología similar (se organiza en 3 zonas y los proyectos se exponen en una Feria de Proyectos).

La asignación de los recursos se establece de acuerdo a la cantidad de población que vive en cada una de las zonas.

El PP de **San Martín** depende de la Secretaría de Hacienda. Las asambleas se implementan en cuatro barrios (2 asambleas por barrio).

La primera asamblea se realiza en la primera parte del año, donde se relevan problemáticas, se establecen las prioridades y se discuten las propuestas. Los vecinos pueden presentar una propuesta integral acompañada por no menos de 50 firmas. Asimismo, se recepcionan reclamos puntuales mediante unas planillas prediseñadas que posteriormente se derivan a las áreas correspondientes para poder resolverlos de manera ágil y efectiva. Durante la segunda parte del año, se realiza la segunda asamblea, donde representantes de las Secretarías del municipio realizan una devolución de esas propuestas y resultado del análisis de viabilidad (que se realiza teniendo en cuenta las competencias municipales; la normativa vigente y los costos que demanda la ejecución de los proyectos). Los proyectos de las asambleas se eligen a través del consenso con los vecinos, priorizando los proyectos en función de las necesidades. La implementación de los proyectos se realiza al año siguiente y un Comité de Seguimiento integrado por representantes del Ejecutivo informa sobre su grado de avance.

Además de las asambleas, pueden surgir comisiones temáticas para discutir demandas y proyectos específicos.

Este PP tiene una particularidad, no cuenta con un presupuesto fijo sino que se asigna respecto de lo solicitado en las asambleas.

En **San Miguel** el PP depende de la Subsecretaría de Desarrollo Social, Económico y de Presupuesto Participativo y se desarrolla a través de 27 Foros Barriales (integrados por un mínimo de 30 vecinos que deben ser avalados por tres organizaciones sociales con trabajo reconocido en el barrio).

La implementación se realiza durante todo el año en las siguientes etapas:

- Constitución de Foros Barriales y designación de voceros (un hombre y una mujer) elegidos por los vecinos y organizaciones acreditadas a través del consenso o por voto directo.

- Reuniones de diagnóstico: los vecinos identifican y definen los problemas del barrio y expresan diversas ideas y posibles soluciones. En los foros, además, se tratan temas y necesidades, impulsando gestiones para el desarrollo de la comunidad.

- Reunión técnica: los diagnósticos realizados por los vecinos participantes de los Foros se presentan a los técnicos municipales de las distintas áreas que, posteriormente, informan sobre la viabilidad técnica de las propuestas. Luego se redactan los proyectos, que tras el aval de los integrantes del Foro Barrial se envían a una nueva instancia: el Foro de Organización y Seguimiento (FOS). Este está conformado por: 5 representantes de entidades intermedias y organizaciones sociales locales; 5 concejales titulares designados anualmente por Decreto y 5 funcionarios del Departamento Ejecutivo seleccionados por el Intendente municipal.

Además, existe un tercer foro, el de los Voceros de Foros Barriales: ámbito de información, diálogo y debate temático para evaluar la marcha de la implementación del PP, evitar la superposición de proyectos y promover la articulación entre los mismos.

Este PP tiene como componente distintivo en su implementación el vínculo entre el Municipio, las organizaciones sociales y la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, donde cada sector cumple un rol: el gobierno como guía en el proceso del PP, las organizaciones sociales de la comunidad como organizadoras y conocedoras de las necesidades en los barrios y la Universidad aporta los mecanismos para la realización de los diagnósticos y formulación de proyectos y contacta estudiantes capacitados para que se desempeñen como promotores en los Foros Barriales (Martínez, 2008).

Este municipio, al igual que el de San Fernando, cuenta con un Foro Juvenil, que es una instancia de participación para los jóvenes del barrio promovida por el Foro Barrial, destinado a jóvenes entre 13 y 18 años.

### **Comparación de la implementación de los PP:**

En San Fernando y en San Miguel la metodología de trabajo se desarrolla en instancias y encuentros que requieren un proceso más largo que en La Plata, donde el PP se concentra en un cuatrimestre.

- En San Fernando, La Plata y San Martín las reuniones de los vecinos en nivel territorial se denominan asambleas.
- En San Miguel se llaman foros barriales y cuentan con un nivel de institucionalidad mayor.
- La cantidad de encuentros por asamblea es mayor en La Plata y en los Foros de San Miguel.
- En San Fernando los vecinos reciben capacitación para la elaboración de proyectos viables y son acompañados por facilitadores.
- En San Miguel se genera una figura particular, la de vocero, que mantiene una comunicación y diálogo entre los vecinos del Foro Barrial y el Municipio.
- En San Miguel y San Martín no se realiza una votación popular, los proyectos que ingresan al PP son los que se deciden en el Foro Barrial y en la Asamblea, respectivamente.

- San Fernando y San Miguel se forma una Comisión de Seguimiento que monitorea la ejecución de los proyectos. En La Plata todos los vecinos autores de proyectos están habilitados para poder fiscalizar la evolución de la ejecución.

- En San Fernando y San Miguel existe el PP juvenil. En La Plata está diseñando una alternativa para incrementar la participación de los jóvenes para el año 2012. En este municipio, en el 2009 se realizó el “Cabildo Abierto de los Pibes” en 22 escuelas públicas.

- Excepto en San Martín en todos los PP el presupuesto es fijo.

- En todos los municipios se produjeron modificaciones respecto de sus versiones originales, lo que demuestra que es un proceso sujeto a revisiones y ajustes.

- En San Martín y La Plata se implementan mecanismos de participación alternativos al PP, para relevar demandas puntuales que se resuelven vía la gestión de distintas áreas municipales.

**Cuadro I: Comparación de los Presupuestos Participativos**

Municipio	Población	Área	Presupuesto	Modalidad
<b>San Fernando</b>  Desde 2008	151.131	Sec. de Economía y Planificación (Coord. Gral. del Programa PP)	\$ 2.000.000 (1% del Presupuesto)  PPJ: \$ 150.000	5 zonas Asambleas zonales 2011: 14 encuentros Rol facilitador PP Joven 3 zonas
<b>San Martín</b> Desde 2005 <sup>a</sup>	427.933	<b>Sec. de Economía y Hacienda</b>	Sin Presup. fijo. En 2010: \$344.300 (2%)	2 zonas, 4 asambleas Actualmente: 4 zonas, 8 asambleas Elección: consenso entre vecinos
<b>San Miguel</b>  Desde 2006	276.961	Subsec. de Desarrollo Social, Económico y de Presupuesto Participativo	Datos 2009 <sup>b</sup> : 7.000.000 (5%)  PPJ: \$40.000 por proyecto	2009: 21 foros barriales 2010: 27 foros Rol voceros 11 Foros Juveniles
<b>La Plata</b> 2008 <sup>c</sup>	600.000	Consejo del PP y Dir Ejecutiva del PP (Ejecutivo Municipal)	\$ 40.000.000 (6%)	40 zonas 160 asambleas Rol coordinador Voto electrónico

Fuente: Elaboración propia en base a documentación institucional de cada municipio

<sup>a</sup> Antecedente: se realizaron en 2003 y 2004 algunas jornadas en los barrios donde se releaban prioridades de vecinos en materia de obras públicas. Los resultados de estas convocatorias y resultados fueron escasos (Iorio, 2009).

<sup>b</sup> No se obtuvieron datos oficiales del PP 2010. Los datos fueron tomados del trabajo de Carmona (2009).

<sup>c</sup> Antecedente: en 1998 se realizó una experiencia de PP pero ligada a planes de desarrollo local para las delegaciones. Fue una experiencia aislada que no tuvo continuidad y estuvo centrada desde la convocatoria en la obra pública (aunque se presentaron algunas otras propuestas). Las obras propuestas no fueron ejecutadas en su totalidad.

## **Algunos resultados: análisis de los primeros pasos de los PP**

Como se mencionó en la introducción, los resultados serán analizados a partir de las siguientes dimensiones: la participación que se genera en estos procesos, los proyectos a los que dan lugar, los cambios en las modalidades de gestión y otros datos característicos de cada caso. En este apartado se presentan los resultados de cada municipio por separado, tomando la perspectiva de distintos actores. Finalmente se presentan comparativamente los resultados cuantitativos de la participación en los PP (según nivel de la participación y tipo de proyectos).

### **La Plata**

Uno de los datos característicos de este caso es la “territorialización” que asumen las asambleas. Es decir, el significado socio espacial que implica para los distintos actores de esta política el desarrollo de las asambleas.

Para los funcionarios municipales se remarcó la importancia de llevar a cabo las asambleas en la periferia del casco urbano y sostenerlas en el tiempo. Sin embargo, reconocieron que la cantidad de asambleas genera “*un esfuerzo en presupuesto y en logística*” y lo definieron como una “*apuesta*”. La demarcación territorial de las asambleas en la periferia toma especial importancia a partir del proceso de fragmentación espacial que atraviesa la ciudad a partir de los '90, cuando se generan nuevos asentamientos precarios y extensión de los ya existentes. Territorios excluidos, zonas postergadas de las inversiones públicas y privadas, donde amplios sectores sociales no accedieron a los servicios infraestructurales, como el asfalto, cloacas, que se ejecutaron en el resto de la ciudad.

La cantidad de asambleas en el territorio (40 zonas con un total de 260 asambleas) posibilita, según el Presidente del Consejo del PP, que el Estado local “*llegue a lugares sin ningún tipo de atención, donde se estaba afuera del Estado*” o donde “*en veinte o treinta años no se hizo una obra pública*”.

Por otra parte, uno de los coordinadores de una asamblea manifestó que “*comienza a recuperarse la idea de lo barrial, lo comunitario, a reconocerse entre los vecinos y sus problemáticas*”.

Por otra parte, se remarca que la existencia de la asamblea en un barrio, le otorga visibilidad al mismo. En muchos relatos de funcionarios se repiten anécdotas de cómo cambió el territorio a partir de las asambleas y los proyectos que se generan y de cómo

la presencia de funcionarios fue generando soluciones postergadas, que no se resolvían desde hacía mucho tiempo.

Respecto a la participación un aspecto que surgió del análisis fue el de las motivaciones de los asistentes. Ellas son variadas y se relacionan con diversas situaciones, trayectorias personales y de experiencias participativas. A partir de las observaciones realizadas en el marco de las asambleas y de las entrevistas realizadas podemos identificar dos tipos de categorías, una orientada a problemas particulares y otra más colectiva.

El primer tipo de participación aparece relacionada a motivaciones por problemas puntuales, donde se priorizan proyectos basados en el interés individual y la acción se dirige a la solución de problemáticas concretas. Así lo expresa una vecina entrevistada: *“La Asamblea se utiliza como confesionario, ya que todos los vecinos iban con el solo propósito de reclamar cosas que hacían tiempo que no recibían respuesta.”*

La participación orientada más hacia lo colectivo, es una tendencia identificada por diversos actores. Por ejemplo, el Presidente del Consejo del PP comentó cómo en la última edición se percibió que los vecinos comenzaron a llegar a las asambleas con un sistema anterior de representación barrial: *“notamos este año que muchos vecinos se organizaron antes de la asamblea relevando problemas en el barrio y fue un vecino a la asamblea, pero en representación de unos cuantos y presentó el proyecto”*. En su opinión este hecho pudo haber influenciado en la disminución de la cantidad de asistentes a las asambleas del último año.

Asimismo, algunos vecinos señalan que la participación en las asambleas modificó los propios intereses particulares que motivaron la asistencia a la asamblea, al asumir nuevas concepciones sociales, reconociendo intereses más colectivos a partir de tomar conocimiento de otras realidades.

*“La experiencia la veo como muy positiva, es importante como construcción de ciudadanía y porque también me enteré de realidades dentro de mi mismo barrio de las cuales no sabía y que me hace ser un poco más consciente de lo que sucede en el barrio”.*

Incluso, en algunos casos, surgieron prácticas que dieron continuidad a la reunión por fuera del PP en la búsqueda de soluciones para los *“problemas comunes del barrio”*.

Esta mirada está en permanente tensión con la visión del PP como espacio de resolución individual de problemas puntuales, que conlleva en algunos casos a la emergencia de rivalidades entre proyectos para la misma zona.

Por otra parte, algunos vecinos entrevistados señalan que a lo largo de las asambleas se genera un aprendizaje de cómo hacer un proyecto, se toma conocimiento de los temas que son competencias del municipio, de provincia o de la nación, surge información de cuánto cuesta realizar una obra de pavimento y se establecen contactos con las autoridades.

*“En la primera asamblea era ir a ver de qué se trataba, en la segunda se venía con un entusiasmo porque ya se venía con un proyecto, con alguna idea,*

con alguna propuesta. Eso está bueno por ejemplo, que se plantearon cosas para el centro de salud, de cómo se podía manejar, se pusieron en contacto con la Secretaría de Salud; después se planteó la cuestión de hidráulica por el tema de los arroyos... ya ibas con una idea de qué ibas a hablar o proponer, ya había un conocimiento.”

En cuanto a la participación desde una perspectiva cuantitativa la cantidad de personas en las asambleas disminuyó de 3342 a 2682 entre el 2008 y el 2011 y la cantidad de proyectos presentados en las mismas de 313 en el primer año a 255 en el último. Es destacable resaltar que se observaron mayores niveles de participación en localidades con menor cantidad de habitantes, alejadas del casco, en zonas menos urbanizadas y con mayor NBI (Pagani, 2011).

En cuanto al último eje de análisis, sobre posibles cambios en la gestión municipal, los funcionarios entrevistados señalaron que el resultado es sumamente positivo en los siguientes aspectos:

a) la presentación de proyectos por zona otorga la posibilidad de contar con un diagnóstico participativo,

b) se inició una gestión de trabajo articulado entre áreas, siendo el PP un tema recurrente en las reuniones de Gabinete y,

c) el PP otorgó mayor gobernabilidad y transparencia a la gestión. Este último punto se destacó en las entrevistas, ya que los funcionarios reconocieron que el PP otorgó *“legitimidad a un gobierno que asumió con menos del 30% de los votos”*.

También se identificó al PP como *“un sello”* de gestión y una forma de gobernar distinta a la anterior, que implica fundamentalmente, *“estar en los barrios”, “coherencia entre el decir (promesa de campaña) y hacer”* y se resaltó que el 100% de los proyectos que se eligen en el PP son implementados.

El municipio encaró una encuesta a fines del 2010, que daría cuenta de la aceptación de la ciudadanía sobre esta política y forma de gestionar. En efecto, el 57% de los vecinos conoce el PP, entre ellos el 65% tiene una opinión positiva, el 5% regular y el 2% negativa.

Sin embargo, las autoridades señalaron algunas dificultades para la gestión municipal. En ellas se destaca en un documento institucional del Consejo del PP que, *“como toda política pública, el PP no está libre de problemas al momento de su implementación”*, y se señala tres tipos de inconvenientes: cobertura del PP, en tanto que queda población sin cubrir; el derrotero administrativo, financiero y técnico que debe atravesar cada proyecto y; la incomprensión por parte de los vecinos sobre los mecanismos de funcionamiento del PP<sup>5</sup> o, que incluso, *“son distorsionados adrede”*. Esta

---

<sup>5</sup> Es destacable que en la encuesta antes mencionada, el 28% respondió “no sabe/no contesta” acerca del PP. Para las autoridades este dato podría ser un indicador de falta de entendimiento sobre su funcionamiento.

última acotación coincide con la opinión de algunas autoridades que relataron “*ciertas interferencias políticas*” en el desarrollo de las asambleas, refiriéndose a la presencia de militantes políticos.

## San Fernando

La participación a lo largo de los años, según los responsables del PP, mejoró cuantitativa y cualitativamente, ya que no solo creció en número total de asistentes<sup>6</sup>, sino también en la calidad de la presentación de las propuestas. En este sentido, se remarca un grado mayor de responsabilización de los ciudadanos durante la elaboración y ejecución de los proyectos.

Por ejemplo el Secretario de Economía y Planificación del Municipio identificó como uno de los aspectos destacables de esta experiencia el “*empoderamiento del ciudadano*” ya que el vecino evalúa las necesidades de los barrios y hace visible las problemáticas. Asimismo, se evaluó al PP como una “*escuela de participación y gestión asociada*”, ya que promueve un proceso de capacitación, la puesta en común de conceptos claves en materia de planificación y evaluación y la “*sensibilización de los vecinos elaboradores de proyectos que posibilita nuevas capacidades en los actores intervinientes*” (Rossi y Pavese, 2009: 12).

Esta percepción coincide con la de una participante: “*se ve una participación más comprometida, en las asambleas generales siempre va más gente*”. Por otra parte, también se destaca cierta continuidad en los participantes, especialmente entre lo que concretan sus proyectos: “*van quedando los que ya participaron, los que quieren concluir un proyecto anterior o los que ya vieron su proyecto realidad.*”

Por otra parte, entre los participantes se acuerda la falta visibilidad de algunos proyectos implementados:

“Algunas personas no tienen claro que hay cambios que se realizaron a través del presupuesto, por ejemplo la bicisenda que fue votada en 2008, (en el primer presupuesto participativo) en la señalización no está claro que se realice a través de esta herramienta. Tal vez otros cambios son más visibles: la construcción de un observatorio astronómico en una biblioteca o una pileta de natación en una sociedad de fomento.”

Por último, algunos participantes reconocen las limitaciones presupuestarias para la presentación de proyectos (el porcentaje del presupuesto destinado a esta herramienta es limitado y se divide en diferentes zonas) ocasiona que la población no pueda propo-

---

<sup>6</sup> En el 2008: 65 vecinos participaron en la elaboración de 20 proyectos y a la votación final se presentaron 1606 personas. En el 2009: fueron 107 vecinos los que elaboraron 24 proyectos y 3027 vecinos los participantes en la votación popular. En el 2010: 171 vecinos elaboraron los 24 proyectos y 3896 personas en la votación final.

ner grandes obras o proyectos. Según las observaciones del trabajo de Basconi (2009) esta limitación no fue comprendida y en las comisiones los facilitadores tuvieron que recalcar este aspecto a los vecinos para poder enfocarse en proyectos viables.

Respecto a los resultados en la gestión, de esta experiencia se destaca las transformaciones al interior de la estructura técnico-profesional del municipio. Para los funcionarios, la incorporación de empleados con diversas experiencias en la articulación de políticas sociales para que cumplan con el rol de facilitadores fue sumamente positiva: *“de esta manera se evitó crear una estructura burocrática rígida que no sea susceptible a posibles modificaciones, aún a riesgo de sobrecargar de tareas al personal de línea durante los dos primeros años de implementación”* (Rossi y Pavese, 2009: 12). En este sentido, los facilitadores y asistentes técnicos de cada proyecto, en la medida que procesaron las ideas junto a los vecinos, promovieron la reflexión crítica sobre las “rutinas” de los servicios municipales.

Por otro lado, se identifica un aprendizaje organizacional en la elaboración y ejecución de proyectos. Este aspecto implicó un proceso de intercambio entre las áreas que permitió a la gestión adquirir saberes y prácticas que podrían ser replicados en otras instancias. *“Se identificaron capacidades, saberes y habilidades para afrontar problemas que hasta el momento no habían encontrado un adecuado canal de expresión dentro de la Administración.”* (Doc. Institucional, Premio Provincial de Innovación, 2009: 11). Además se profundizaron las instancias de intercambio y comunicación inter-áreas.

Esta experiencia también fue evaluada por el municipio que encargó a una consultora una encuesta durante el 2009. Los resultados demuestran que el 22.6% de los encuestados conoce el PP y entre ellos el 94,6% opina positivamente sobre la experiencia.

Si bien los funcionarios destacan que las reglas de juego inclusivas instituidas por el PP permiten la expresión de los intereses sectoriales que estaban subrepresentados en el proceso político, también alertan que existe una *“clientela anual del programa”* y una dirigencia barrial tradicional no exenta de *“prácticas predatorias”*. Asimismo, se señala que *“se identificaron algunos nuevos actores con vínculos débiles, escasa “capacidad asamblearia” que (de no brindarse la coordinación necesaria en los momentos oportunos) podría desencantarse y desertar de continuar con el proceso del Presupuesto Participativo”*. (Rossi y Pavese, 2009: 19)

Por último, desde la gestión local se identifican inconvenientes administrativos que dificultan el cumplimiento del cronograma de ejecución de proyectos estipulado ante los vecinos para las obras públicas. Asimismo, se señala que *“en ocasiones, resultó complejo formular los proyectos enmarcándolos en la normativa y política municipal, sin perder el espíritu que los vecinos le imprimen desde el surgimiento de la idea.”* (Doc. Institucional, Premio Provincial de Innovación, 2009: 7).

## San Martín

La coordinadora del PP comenta como resultado de esta herramienta, que se han producido cambios tanto a nivel de la comunidad como de la gestión. Sin embargo



reconoce que *“la participación es entendida como una finalidad que no se ha logrado alcanzar y se trabaja en ese sentido. Posee un valor en si misma. Ya que permite, aprendizaje mediante, el desarrollo personal y colectivo de los ciudadanos involucrados en el proceso y al mismo tiempo mejora las capacidades institucionales del propio Estado local”* (Iorio, 2009: 15).

De esta experiencia se considera que lo significativo no se refleja en lo numérico (la cantidad de participantes es menor en comparación con los otros municipios ya que no hay una instancia de elección popular) sino que lo constituye el proceso mismo, la participación, el intercambio y los acuerdos que se generan en las asambleas. Los resultados más destacados desde el municipio son los aprendizajes respecto de la deliberación y búsqueda de consensos que surgen de las dos asambleas por barrio (se busca evitar rivalidades entre proyectos) y el fortalecimiento de las capacidades estatales.

Sin embargo, también se reconocen falencias, como el propio mecanismo empleado para la apertura de estos espacios participativos, ya que por un lado se identifican *“vecinos activos y responsablemente comprometidos”* y, por otro, *“quienes priorizan sus intereses individuales”*, entendiendo la participación como una nueva forma de demandar, surgida de viejas prácticas clientelares y con la complicidad del Estado (o viceversa): *“el presupuesto participativo se diluye en una ventanilla móvil de reclamos”*. En este sentido la coordinadora del PP explica que el municipio comenzó a relevar los reclamos (alumbrado, bacheo, semáforos, recolección de basura, poda de árboles, etc) en formularios especiales a fin de que las asambleas no se desvirtúen con estos pedidos, pero a la vez para poder responder a esta demanda (de los 99 pedidos del año 2010 se resolvieron un 60%).

## San Miguel

En la introducción de este artículo se especificó que de este caso solo se trabajó con evidencias documentales y no pudo establecerse contacto con los actores del municipio. Por ello, el análisis se realizó a partir de la información obtenida en la página web institucional y a partir del trabajo de Carmona (2009). Este autor reconoce algunos resultados positivos, respecto de las dinámicas de interacción y discusión vecinal: *“el proceso activaría la participación de muchos vecinos que habían tenido inserción en asociaciones de fomento y, en otros casos, gente que no tenía experiencia previa y empezaba a familiarizarse con el instrumento. Esto no excluía la participación de muchos militantes del PJ que se presentaban como vecinos a título individual y que participaban activamente en la elección de delegados”* (Carmona, 2009: 10).

Por otra parte se visualizan como dificultades que debe atravesar la gestión local *“las resistencias dentro un aparato municipal con escasas capacidades técnicas y de gestión a la lógica de funcionamiento del PP (transversal respecto a las distintas áreas), dificultades de articulación institucionales en un escenario de fuerte internismo político y un apoyo intermitente del intendente que con el tiempo iría aumentando. Por otra parte, si bien las organizaciones sociales ayudarían a instalar el proceso presentaban*

dificultades para acompañar y articular en las diversas instancias” (idem).

Por su parte, la coordinadora del PPJ, en una presentación institucional (Airla, 2010) menciona como desafíos: iniciar un proceso de autonomía de los Foros Juveniles respecto de los Foros de Adultos, con convocatorias diferenciadas, reuniones independientes, coordinación y articulación con otras áreas municipales (Cultura y Educación, Juventud, Oficina de Empleo Municipal)

## **Cuadro II: Comparación cuantitativa de los resultados de los PP según nivel participativo y tipo de proyectos**

Municipio	Nivel de participación	Proyectos	
		Cantidad	Tipo de proyecto <sup>a</sup>
<b>San Fernando</b>	Votaron 3896  1700 jóvenes  Total: 5596 (6,3 del padrón electoral)	2010: 54 ideas se transformaron en 11 proyectos 2011: 94 ideas / 36 proyectos  2 proyectos del PP joven	92% socio-comunitarios 8% Infraestructura  1 cultural 1 ciclo de talleres
<b>San Martín</b>	126 asistentes (0,04 del padrón electoral)	51 proyectos surgidos en asambleas	79% Infraestructurales 13% medioambiente 8% otros (principal seguridad)
<b>San Miguel</b>	1500 personas en Foros (0,78 %del padrón electoral)	89 proyectos  12 proyectos juveniles del tipo	Sin datos  100% socio-comunitario
<b>La Plata</b>	2.682 en asambleas 49.581 en votación (10,5 %)	255 proyectos presentados 40 elegidos	15% Socio-comunitarios 85% Infraestructurales

Fuente: Elaboración propia en base a documentación institucional de cada municipio

<sup>a</sup>Tipo: Social-comunitario (donde se incluyeron proyectos referidos a cultura, educación, deporte, recreativo, salud, discapacidad); infraestructura y tránsito (refugios de colectivos, arreglos de plazas, luminarias/ señalética, sendas, semáforos, asfalto, cloacas) y medioambientales (arbolado, reciclado, etc)

## Reflexiones finales

En primer lugar, respecto de los fundamentos de los PP podemos establecer que aparecen vinculados a las principales valoraciones positivas que diversos autores sintetizan sobre esta política. De este modo, los PP están relacionados con los siguientes justificativos: generar nuevos vínculos entre el Estado local y la ciudadanía (entre los funcionarios y los vecinos); promover espacios de democracia directa; favorecer la inclusión social a partir de la participación y promover la equidad en el desarrollo territorial; incentivar una gestión más transparente y eficaz, optimizando el manejo de los recursos; revalorizar el rol del vecino y los valores democráticos; fortalecer la capacidad de gestión de los actores comunitarios en la acción política local. Esta amplitud en los justificativos, posteriormente son resignificados de forma heterogénea en la evaluación que los distintos actores realizan al momento de reflexionar sobre los resultados alcanzados.

Respecto de la implementación, segundo eje de análisis, hemos identificado distintas dependencias jerárquicas, que en cierta forma se asocian a las distintas fundamentaciones: desde la eficiencia en la ejecución del presupuesto a la inclusión social. Esta amplitud justifica que en algunos casos la dependencia organizacional sea en áreas de Economía y en otros de Desarrollo Social. La heterogeneidad también se manifiesta en la metodología de implementación. Relevamos cuatro experiencias que presentan diferencias notables en las modalidades de trabajo con la comunidad y hacia el interior del municipio, así como también distinta creación de órganos (foros) o procesos de intermediación (encuentros, asambleas). En efecto, se observa que lejos de replicarse un formato, cada municipio lo adaptó a la idiosincrasia local y a los recursos y capacidades existentes.

De esta manera, es importante resaltar que la variedad de interpretaciones, definiciones sobre los PP y sus metodologías de implementación demuestran que éste no es un instrumento técnico “neutral”, sino un proceso eminentemente político cuyos resultados dependen, por lo tanto, de las intenciones de sus impulsores, de las circunstancias y de los actores involucrados en cada territorio (Abdulahdi, 2009).

En relación con los resultados se realizan algunas consideraciones generales, más allá de las particularidades de cada caso, que recoge y entrecruza los ejes de análisis propuestos en tanto la participación, los proyectos y la gestión. Estas últimas reflexiones se presentan desde una perspectiva social, política y administrativa, que indudablemente se encuentran interrelacionadas (Pineda Nebot y Fernández Rodríguez, 2005).

A nivel de la participación y los proyectos generados, podemos identificar desde un plano social, que en las experiencias analizadas se relevó como positivo la generación de nuevas competencias y saberes entre los vecinos participantes y cierto “aprendizaje” a partir de desarrollo de capacidades de negociación (tanto en relación con las autoridades municipales como con otros vecinos). Restrepo (1997) menciona en un sentido similar, para analizar el nivel de fortalecimiento de la comunidad en los procesos participativos, el principio de interlocución y Navarro (1998) lo denomina

formación de “competencias cívicas”.

Asimismo se identificó en algunos casos una tendencia común a la emergencia de tensiones entre la presentación de proyectos más orientados a reclamos particulares (específicamente del tipo infraestructurales) que a construcciones colectivas o socio-comunitarias y ciertos desacuerdos con los montos acotados para las distintas zonas de las ciudades, lo que refuerza una perspectiva de escala micro en los proyectos presentados. En este sentido, más allá de la cuestión cuantitativa de la participación (cuadro II) es interesante pensar en la sostenibilidad y ampliación de los procesos participativos. Como bien señala Irarrazaval (2005), existirá un mayor interés en participar en la medida en que esta sea efectiva, es decir, que contribuya a dar soluciones concretas a los problemas que afectan las vidas de estos hogares. Por otra parte es importante resaltar que existen razones culturales y restricciones temporales y/o espaciales que llevan a que las personas no utilicen las instancias de participación que se promueven desde el Estado. En palabras de Cunill Grau (1997) los costos de la participación varían de unas clases sociales a otra. Siguiendo estas lecturas, los obstáculos a la participación de la sociedad civil no son sólo de índole política-institucional, sino igualmente de carácter económico y cultural.

A nivel político, el PP propicia nuevas prácticas de mediación política y trabajo territorial que se ponen en relación de diversas formas con las prácticas denominadas “tradicionales”. También se reconoce a las asambleas como un lugar efectivo para “*hacer política para el barrio*” y realizar reclamos que “*llegan a ser escuchados*”. Sin embargo, estos espacios participativos no quedan exentos de reproducir los mismos problemas que plantea el sistema representativo formal: rivalidades entre grupos, la no participación de los vecinos (por desconfianza hacia el espacio), la “*politización de las asambleas*” o la introducción de la “*lógica punteril*”. Estas “dificultades” señalada por algunos actores manifiestan cierta “idealización de la participación”. En este trabajo, entendemos que los espacios de participación, lejos de concebirse como generados de “democracia directa” y generación de “puros acuerdos” se expresan como dispositivos socio-políticos donde emergen diferentes lógicas y trayectorias sociales, donde el intercambio no transcurre sin conflictos, ni disputas. Por otra parte, también implica cambios en la forma de gestionar y lograr acuerdos para la gestión municipal. De este modo, se generan intercambios y alianzas entre vecinos y autoridades, pero también debates y discusiones que deben ser entendidos como parte de un proceso de aprendizaje de la participación democrática que revaloriza la arena local como un espacio de gestión y construcción política.

Por ultimo, en el plano administrativo, el PP es valorado desde la teoría como una práctica novedosa que otorga mayor transparencia en la gestión, potenciada por el control ciudadano y la comunicabilidad que se imprime a los proyectos del PP. Asimismo se resalta el menor costo de las obras. A nivel de la gestión los funcionarios contactados resaltaron estas cualidades del PP, y además, valoraron la imagen positiva que tiene esta política en las comunidades y los aprendizajes internos que dejan las

experiencias respecto de la articulación con los vecinos y el trabajo transversal entre las áreas. Sin embargo, se reconocieron problemas en la coordinación interinstitucional, que muchas veces obstaculizan o retrasan el cumplimiento efectivo de los proyectos surgidos en los PP. Esta dificultad no es exclusiva de los municipios que se abordaron en este trabajo, también se mencionan en análisis de los PP de Córdoba, Ciudad de Buenos Aires y Rosario (Tecco y López, 2009; Landau, 2008; Ford, 2009, respectivamente).

Por último, es importante reconocer, en base a lo expuesto en este trabajo, que la participación ciudadana a partir de los PP analizados incide en el nivel de toma de decisiones, e incluso en algunos casos generó niveles de control y fiscalización. Asimismo, los proyectos surgidos del PP han tenido una muy alta ejecutabilidad. Estas características, junto a la apuesta de los municipios en incrementar año a año el monto destinado a esta política (aunque aún sigue siendo mínimo en el total del presupuesto general) permitirían pensar en un tipo de participación “ampliada” en términos de Cardarelli y Rosenfeld (1998), donde se destaca que se participa en el proceso decisorio, superando una participación restringida e instrumental, pero que aún no modifica la estructura de oportunidades vigentes.

Finalmente, cabe aclarar que las consideraciones que surgen de este trabajo no son definitivas ya que el PP es una política incipiente para los gobiernos locales, que en las últimas dos décadas atravesaron por importantes procesos de transformación de sus roles y funciones. Asimismo, en futuras investigaciones se podría abordar en mayor profundidad las significaciones y representaciones sociales y políticas tanto para la comunidad como para la gestión local que genera este tipo de políticas de participación. El planteo realizado se ha orientado en señalar las posibilidades del PP en relación a los nuevos patrones de articulación entre los intereses de la sociedad y el Estado local pero también se remarcó la importancia de no “idealizar” esta herramienta ya que por sí sola no genera mejoras en la gestión local y en la calidad de vida de la población. Entendemos que este proceso recién comienza a dar sus primeros pasos y esperamos que el análisis de estas experiencias pueda brindar algunos aportes para la discusión, reflexión y futuras evaluaciones de esta política participativa.

## Bibliografía

- Abdulhadi, A. (2009). *Gestión pública a nivel local: algunos aspectos del Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2007*. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe, UNL y UCA.
- Airala, S. (2010). *Presentación de la ciudad de San Miguel*. Ponencia presentada en el 3er encuentro Nacional de Presupuestos Participativos, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.rapp.gov.ar/m/articles/view/Presentaciones-III-encuentro> (consultado el 21/7/2011).
- Alayón, N. (1998). Participación: mitos y alternativas. *Revista de Trabajo Social*, II (6-7), Uruguay.
- Annunziata, R. (2011). Proximidad, representación y participación. El Presupuesto

- Participativo en Argentina. *Revista ÍCONOS*, (40), Quito.
- Arce, E. y Pagani, M. (2009). *Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local*. Ponencia presentada en VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM) "Diversidad y poder en América Latina", Buenos Aires, UNSAM.
- Basconi, N. (2009). *El presupuesto participativo como herramienta de Participación ciudadana. El caso reciente del municipio de San Fernando*. Ponencia presentada en el X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", Buenos Aires, UNLaM.
- Blanco Fillola, I. (2002). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa. Publicado en el Boletín Virtual TOP N° 8. Disponible en: [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar) (consultado el 3/6/ 2005).
- Brugué, Q. y Goma, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Cabannes, Y. (2007). *Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia), Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil) y Córdoba, España*, CIGU Proyecto URBAL. Disponible en: [www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC\\_T&DATA](http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu/GET?ACTION=VIEWDOC_T&DATA) (consultado el 5/8/2011)
- Cavalcanti Fadul, E. y Maia Muniz, R. (2000). Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas. *Revista Reforma y democracia*, 18, Caracas, CLAD.
- Cardarelli, G., y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carmona, R. (2009). *Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de Presupuesto Participativo en municipios del Conurbano Bonaerense*. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe, UNL y UCA.
- Cravacuore, D. (2009). Tendencias recientes de la Gestión Municipal en Argentina. *Boletín Info Red*, Buenos Aires, Secretaría de Gestión Pública.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD).
- Ford, A. (2009). *¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008*. Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe, UNL y UCA.
- García Delgado, D. (1998). *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en*

- el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.
- Genro, T. y de Souza U. (1998). *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Buenos Aires: Co-edición EUDEBA e Instituto de Estudios y formación de la CTA.
- Harnecker, M. (1999). *Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo en Porto Alegre*. Cuba: Academia Mepla.
- Iorio, M. (2009). *Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín*. Ponencia presentada en el X Seminario de Red Muni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, Buenos Aires, UNLaM.
- Irrarazaval, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Landau, M. (2008). *Política y Participación Ciudadana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- López Acotto A., Adaro C. y Seijo R. (2009). *Desarrollo del Presupuesto Participativo en la Argentina. Resultados encuesta Red de Presupuestos Participativos*. Ponencia presentada en el 1º Seminario sobre Participación y Políticas Públicas. Universidad Nacional de General Sarmiento – Instituto del Conurbano.
- Martínez, M. (2008). *El Presupuesto Participativo Experiencias Porto Alegre y San Miguel*. Trabajo no publicado. Disponible en: <http://www.edocr.com/doc/8110/el-presupuesto-participativo-experiencias-porto-alegre-y-san-miguel> (consultado el 10/8/2011).
- Mujica Barrientos, P. (2005). *La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública*. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.libertadesciudadanas.cl/CLC/index.php> (consultado el 10/06/2011).
- Municipalidad de San Martín (2011). *Conclusiones Presupuesto Participativo 2010*.
- Municipalidad de La Plata (2010). *Entre todos proponemos, entre todos resolvemos. Y el gobierno, manda obedeciendo*.
- Municipalidad de San Fernando (2009). *Documento Institucional, Premio Provincial de Innovación*.
- Navarro, Z. (1998). Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil). En Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (eds). *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós-CLAD.
- Navarro, C. (2008). Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos. *Revista Reforma y Democracia*, 40, Caracas, CLAD.
- Pagani, M. (2011). *La participación ciudadana para la mejora de la gestión local. Análisis y recomendaciones a partir del análisis de Presupuestos Participativos*. Trabajo Integrador Final de Especialización en Gestión Pública, UNTREF.
- Pérez Brito, C. (2004). Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas. *Revista Reforma y Democracia*, 30, Caracas, CLAD.
- Pineda Nebot y Fernández Rodríguez (2005). *Presupuesto y participación ciudadana*

- en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford.* Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Madrid.
- Restrepo, D. (1997). Relaciones Estado -sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano. *Revista Reforma y Democracia*, 7, Caracas, CLAD.
- Rossi, D. y Pavese, R. (2009). *La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando.* Ponencia presentada en el X Seminario de Red Muni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, Buenos Aires, UNLaM.
- Souza, C. (2004). Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo” en Federalismo y Descentralización. En Badía, G., Escobar, M. y Federic, S. *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada.* Buenos Aires: Prometeo.
- Tecco, C. y López, S. (2009). *Acerca de las capacidades institucionales para la gestión en red de políticas urbanas: el caso del Presupuesto Participativo Córdoba.* Ponencia presentada en el X Seminario de Red Muni, Buenos Aires, UNLaM.
- Ziccardi, A. (2004). La participación ciudadana y el gobierno de la ciudad de México. En Badía, G., Escobar, M. y Federic, S. *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada.* Buenos Aires: Prometeo.

RECIBIDO: 30/4/2012; ACEPTADO: 3/10/2012